

Voorstel voor de Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Inleiding

Het voorstel voor de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 is na de consultatieronde (begin juni) maatschappelijk onder vuur komen te liggen in een fase van de crisisbestrijding waarin stapsgewijs wordt afgeschaald. De noodzaak van de ingrijpende wettelijke maatregelen werd daarmee in twijfel getrokken, terwijl die er zowel in juridisch opzicht, als vanwege het doel van de bestrijding van de corona-epidemie wel degelijk is. Na de consultatie en door de opbrengsten uit de consultatie is het wetsvoorstel aangepast en verbeterd. Deze aanpassingen zijn in de samenleving niet bekend. Het advies van de Raad van State van 17 juni jl. was positief over de keuze om met een wet te komen en over de wijze waarop de beperkingen van grondrechten in het wettelijk systeem (door goede afbakening in de wet en via ministeriële regelingen met betrokkenheid van het parlement) is geregeld. Maar de Raad was kritisch en soms zeer kritisch over een aantal andere aspecten van het wetsvoorstel. Daaraan is op vele punten tegemoetgekomen (zie daarvoor paragraaf III) en op andere punten is een andere invulling gegeven. Zo wordt duidelijk dat niet meer de noodverordeningen uitgangspunt voor crisisbestrijding zijn, maar deze tijdelijke wet. In deze wet verschuift de bevoegdheidsverdeling naar parlement en burgemeesters. De bestrijding van de epidemie kan in de komende fasen van de crisisbestrijding nog steeds flexibel en snel worden aangepakt, waarbij de grondrechtelijke aspecten en de democratische legitimatie beter zijn geregeld.

Naar het oordeel van de ministers van VWS, JenV en BZK ligt nu een wetsvoorstel voor dat in bestuurlijk-juridisch opzicht voldragen is en tegemoetkomt aan zowel de democratisch-juridische als de crisisvereisten. Dat is ook belangrijk voor het verstevigen van het (afnemend) maatschappelijk draagvlak voor de te nemen noodmaatregelen, of het nu om afschaling of opschaling zal gaan. Beoogd wordt het wetsvoorstel vrijdag 26 juni in de ministerraad te behandelen en maandag 29 juni in te dienen bij de Tweede Kamer. Daarvoor is voldoende politiek draagvlak in de Tweede Kamer van groot belang.

Dit neemt niet weg dat er mogelijkheden zijn tot verdere verbetering, ook na de aanpassingen die zijn aangebracht vanwege het advies van de Raad van State. Hieronder (paragraaf I) wordt een aantal mogelijkheden genoemd.

I. Wijzigingen/verzoeken die denkbaar zijn in de ingediende versie

- a. opnemen wettelijke evaluatiebepaling;
- b. opnemen instructienorm aan de minister
[“Onze Minister brengt een voorstel voor wijziging van een krachtens dit hoofdstuk vast te stellen regeling in procedure, zodra de ontwikkeling van de epidemie een minder vergaande vorm van regulering dan op dat moment van toepassing is, verantwoord maakt.”];
- d. minder strafbaarstellingen.
In de artikelen 58h en 58i wordt zowel het openhouden van een publieke plaats resp. het houden van een evenement strafbaar gesteld (dus de beheerder/exploitant), én de burger die daaraan deelneemt, strafbaar gesteld. Dat is een redelijk zware, dubbele strafbaarstelling, die kan worden opgeheven door de artikelen 58h, tweede lid, en 58i, tweede lid, te schrappen, zodat de deelnemende burger niet meer strafbaar is;
- e. generiek uitzonderen van woningen van de reikwijdte van het wetsvoorstel;
- f. generiek uitzonderen van gebouwen en plaatsen waar de belijdenis van een godsdienst of levensovertuiging plaatsvindt;
- g. motie m.b.t. wenselijkheid modernisering noodwetgeving;
- h. verder terugbrengen van de geldigheidsduur van de wet naar 3 maanden, met telkens verlengingsmogelijkheid van bijv. 2 maanden (zie ook onderdeel III, onder h).

II. Wijziging die nog aangebracht wordt in het wetsvoorstel vóór de indiening

- aanscherpen inleiding en “framing” van het wetsvoorstel

In de eerste paragrafen van de memorie van toelichting zal de aard van het wetsvoorstel beter worden toegelicht en zal centraal staan dat het primaire doel van het wetsvoorstel is de parlementaire controle en rechtsstatelijkheid van de maatregelen te versterken, en niet de bevoegdheden van minister(s) en de regering te vergroten. Ook zal worden benadrukt dat niet de regels bepalend zijn, maar de verantwoordelijkheid/ het gedrag van de burger.

III. Wijzigingen die in het wetsvoorstel al worden aangebracht naar aanleiding van het advies van de Raad van State

a. Versterking grondrechtelijke waarborging

Wijziging

Er komt in lijn met internationale mensenrechtenverdragen een algemene inleidende bepaling in het nieuwe hoofdstuk dat bij de te treffen maatregelen die grondrechten beperken, voldaan moet worden aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit.

b. Medebetrokkenheid andere ministers bij ministeriële regelingen van de Minister van VWS

De Raad van State vindt de voorgestelde rol van de minister van VWS te centraal, omdat de geregelde materie raakt aan de beleidsterreinen van vrijwel alle ministers. De ministeriële regeling moet niet alleen worden vastgesteld door MVWS, maar vanwege de bestuurlijke en openbare orde/veiligheidsaspecten, maar gezamenlijk met MJenV en MBZK en zo nodig in overeenstemming met de minister die het mede aangaat.

Wijziging:

Alle op het nieuwe hoofdstuk gebaseerde ministeriële regelingen zullen worden vastgesteld door de Minister van VWS in overeenstemming met de minister die het mede aangaat. Dit bevordert integrale belangenafweging van de gevolgen van maatregelen.

N.B. uiteraard blijft gelden vaststelling in overeenstemming met gevoelen van de ministerraad.

c. Bevoegdheidsovername voorzitter veiligheidsregio (art. 58d)

De Raad van State vindt dat met het voorstel nog te weinig richting de normale bestuurlijke verhouding wordt gekomen en vindt dat het voorstel te veel blijft hangen in een tussenvariant, tussen de acute situatie waarin het zwaartepunt ligt bij de voorzitters van de veiligheidsregio's (verder: de voorzitters) en de normale verhoudingen. De Raad vindt dit een “te zwaar middel, verwarrend en conflictopwekkend” met risico van negatieve beeldvorming over de overheid. De Raad stelt daarom voor de voorzitters niet meer te laten bepalen of zij bevoegd worden bij bovenlokale situaties, maar dat geheel aan de minister(s) over te laten. De voorzitters kunnen in dat model alleen nog aanbevelingen doen aan de minister(s) en daarbij eventueel aangeven welke regionale verschillen zij wensen.

Wijziging:

Dit advies wordt opgevolgd: als de voorzitter van een veiligheidsregio van opvatting is dat er bovenlokale risico's zijn, dan kan hij de minister een aanbeveling doen om tot een aanwijzing te komen aan de voorzitter van de veiligheidsregio.

Als gevolg van deze wijziging kan ook de ‘conflictopwekkende’ regeling van administratief beroep bij de minister vervallen.

d. Terugvalmogelijkheid min. opdracht ex art. 7 Wpg + noodverordening vz. vr (art. 58b, tweede lid)

De Raad van State wenst schrapping van de bevoegdheid van de voorzitter veiligheidsregio om voor bestrijding covid-19 nog noodverordeningen te kunnen vaststellen op basis van een opdracht ex art. 7 Wpg. De Raad vindt het naast het vangnet van de ministeriële regeling voor "andere maatregelen die de kans op verspreiding van covid-19 redelijkerwijze beperken" onjuist om terug te grijpen op de bevoegdheid van opdracht/noodverordening, dat was alleen te 'billijken' in de acute fase. De Raad vindt deze constructie "juridisch kwetsbaar" en heeft daartegen "grote bezwaren". Vervolgens zou volgens de Raad dan in de toelichting verduidelijkt moeten worden dat het nieuwe hoofdstuk Va Wpg een lex specialis is t.o.v. art. 7 Wpg en art. 39 Wet veiligheidsregio's.

Wijziging:

In artikel 58b wordt uitdrukkelijk opgenomen dat als de regels op grond van het nieuwe hoofdstuk toereikend zijn, die gebruikt moeten worden, maar dat de constructie van artikel 7 Wpg als terugvaloptie ('muizengaatje') in acute situaties mogelijk blijft.

e. nahang van de ministeriële regeling aanvullen met maandelijks rapportage aan parlement

De Raad toont begrip voor de nahang, raadt voorhang af, gezien de bijzondere omstandigheden en de vereiste snelheid bij op- en afschaling van noodzakelijke maatregelen, maar wil wettelijk verankerd zien dat het parlement tussentijds en actief betrokken wordt.

Wijziging: voor alle uitvoeringsregelgeving – zowel voor de amvb waarin de 1,5 meter-afstandsnorm wordt opgenomen, als alle ministeriële regelingen – zal ten behoeve van een gewaarborgde parlementaire betrokkenheid worden voorzien in een korte (denk aan een periode van een week) **voorhang**. Daarmee wordt de positie van het parlement versterkt. Mocht dat tot onverantwoorde vertragingen leiden, dan kan worden afgezien van voorhang gelet op art 1 van de tijdelijke covidwet J&V of in uitzonderingsgevallen worden teruggevallen op de structuur van artikel 7 Wpg.

f. Vermelding corona-overtredingen in justitiële documentatie ("strafblad")

RvS heeft er "bezwaar" tegen dat overtreders van deze wet een aantekening krijgen in de justitiële documentatie Wetsvoorstel daarom zodanig wijzigen dat overtredingen als gevolg van deze wet niet worden aangetekend in de justitiële documentatie.

In MvT wordt uiteengezet hoe we tegemoetkomen aan bezwaren, wetswijziging is daarvoor niet nodig.

In de toelichting zal worden uiteengezet dat voor het voeren van een beleid gericht op het tegengaan van recidive noodzakelijk is om inzicht te hebben in iemands strafrechtelijk verleden. Recidive vergt een andere (stevigere) aanpak om te voorkomen dat iemand opnieuw in de fout gaat. Het is dan wel nodig dit strafrechtelijke verleden zichtbaar te houden in de justitiële documentatie. Zonder registratie in de justitiële documentatie is het voor het openbaar ministerie niet mogelijk om een recidivebeleid uit te voeren en daarbij te differentiëren in de sanctietoepassing.

Gevolgen van registratie in de justitiële documentatie voor de verlening van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) en daarmee voor de perspectieven op de arbeidsmarkt kunnen worden voorkomen door een aanscherping van het VOG-beleid. In dat beleid zal worden vastgelegd dat coronaboetes niet kunnen leiden tot een weigering van de VOG, tenzij het om specifieke functies gaat, zoals bijvoorbeeld BOAs. De politie heeft een eigen screening. Ook voor (aspirant) politieambtenaren geldt dat coronaboetes worden betrokken bij de beoordeling van de geschiktheid van betrokkene voor de functie.

g. App-bepaling (art. 58v)

De Raad van State vindt dit onderdeel te belastend voor de noodzakelijke snelheid van het wetsvoorstel en nog niet uitgekristalliseerd genoeg om nu mee te nemen.

Wijziging

De bepaling om misbruik van de app tegen te gaan wordt gehandhaafd. De regeling wordt beperkt: niet meer digitale middelen in het algemeen, maar wordt toegespitst op de nu ontwikkelde notificatie-app.

h. tijdelijke werking wet terugbrengen tot ½ jaar

De duur van een jaar is te lang volgens de Raad, gelet op de ingrijpendheid van de maatregelen. Onder handhaving van de bestaande verlengingsmogelijkheid (telkens 2 maanden) zou de duur moeten worden gehalveerd. Ook moet voorzien worden in voorhang bij het parlement van het KB waarin de wet eerder vervalt.

Wordt overgenomen**i. meer waarborgen bij bepaling over zorginstellingen, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen kortdurende en langdurige zorg, juist waar het gaat om verblijf als ware het in een woning.**

De Raad signaleert terecht dat bij langdurig verblijf in een zorginstelling sprake is verblijf in een woning en wil omdat het hier om een inbreuk op het huisrecht gaat extra waarborgen (die overigens elders t.a.v. de woning niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel).

Wordt overgenomen; bekeken wordt nog in welke vorm precies.**j. burgemeester (gemeentelijke boa's) ook toezicht laten houden op besloten plaatsen**

De Raad wijst op de merkwaardige situatie dat het toezicht op een groep in bijv. een verenigingsgebouw bij de minister berust (die dat zal mandateren aan een inspectiedienst), en het toezicht op dezelfde groep op de stoep voor het verenigingsgebouw bij de burgemeester. De Raad suggereert het toezicht in besloten plaatsen ook bij de burgemeester te beleggen.

Wordt niet overgenomen

Nader bezien voor plaatsen waar geen regulier toezicht is.

k. bevoegdheid van burgemeester om ontheffing te verlenen pas na advies van GGD

Wordt deels overgenomen; in de wet wordt geregeld dat de burgemeester de GGD om advies kan vragen.

l. Evalueer grondig deze wet, en de (mindere) geschiktheid van bestaande nood- en crisiswetgeving (vermelding in de toelichting)**Wordt overgenomen**